個案編號：OCAC 64/94

投訴行政當局及市政局在處理一九九四年三月及四月在香港大球場舉辦的流行音樂會所引致的噪音滋擾問題一事上行政失當

申訴專員公署於一九九四年四月底接獲香港大球場鄰近一群居民的投訴。他們投訴行政當局及市政局：

(a) 在新香港大球場（以下簡稱「大球場」）的設計及重建階段未有充分考慮噪音問題；

(b) 在未有足夠消減噪音措施的情況下，容許大球場舉辦流行音樂會；及

(c) 對大球場的經營實施財政自給的政策，導致市政局爲了賺取收入必須出租大球場供舉辦流行音樂會之用。

調查所得及結果

<u>(a)點投訴</u>

舊大球場建於一九五五年。一九九二年五月十二日，政府、市政局及英皇御准香港賽馬會（以下簡稱「馬會」）簽署了一份諒解備忘錄，內容是馬會會全面承擔在舊大球場原址重新興建一座新大球場一切所需費用。整項建設工程估計需費約8.5億元。工程會由馬會負責管理及興建。政府及馬會並公開表示雙方會緊密合作，以落實新大球場的設計，設計時會考慮交通及環境等方面因素。

大球場的重建工程可分爲四個主要階段：一九九零年四月至六月爲構思階段；一九九零年七月至一九九一年六月爲可行性研究階段；

一九九一年七月至一九九二年三月爲詳細設計階段；一九九二年四月至一九九四年三月則爲建築階段。

本署發現在設計階段噪音問題最低限度曾兩度呈現，但有關政府部門卻未有適當地加以處理。

第一次：

(a) 一九九二年二月十八日，馬會委聘的音響顧問擬備了一份環境噪音評估報告，提交環境保護署審批。

(b) 一九九二年五月四日，環境保護署向馬會委聘負責大球場工程設計的建築師行及建築署提供意見。環境保護署的結論是，建議採取的消減噪音措施並不足夠，且反對把大球場供作舉辦會使用擴音系統的音樂會。

(c) 建築署隨而於一九九二年五月六日把環境保護署的意見轉達市政總署。市政總署於一九九二年五月十二日覆文表示市政局仍未決定會否負起新大球場日後的管理責任，並把覆文副本呈送文康廣播科。

(d) 文康廣播科雖則知道有需要提請馬會物業總監及大球場工程督導委員會留意噪音問題，但卻未有進一步跟進此事。

第二次：

一九九二年八月二十九日，馬會委聘負責大球場工程設計的建築師行在得知市政局會正式負起大球場日後的管理責任後，遂就環境保護署有關噪音問題的意見致函市政總署。雖然市政總署、環境保護署、建築署及負責是項工程設計的建築師行曾先後於一九九二年九

月十日及二十三日舉行兩次會議，討論環境保護署所關注的問題，但卻沒有擬訂任何確實的行動計劃。事件隨而便遭擱置，直至一九九三年年初委任溫布萊國際（香港）有限公司（以下簡稱「溫布萊公司」）爲大球場的管理公司。雖則溫布萊公司事後曾多番努力，但亦於事無補，因爲新大球場的設計經已定案，建築工程亦已進入頗後階段。

本署認爲，在上述兩次事件中，文康廣播科、市政總署及環境保護署在處理噪音問題方面，實有不當之處。尤其是：

文康廣播科未有把事件提交大球場工程督導委員會處理。該委員會是檢討工程規格及批核設計細則的唯一正式決策當局。文康廣播科在倡議進行這項計劃後，既沒有積極跟進此事，也沒有與各有關部門進行任何磋商，以審研噪音問題及其影響。文康廣播科解釋謂，噪音問題乃技術性問題，並非政策問題。本署認爲這樣的解釋不能接納，因爲文康廣播科根本是沒有領會到問題的重點所在，那就是無論是否政策問題，問題就是問題，必須加以處理。文康廣播科作爲當事決策科及工程計劃監督人，在當事部門尚未確定之前，實不該從如此狹隘的角度來闡釋本身所擔演的角色。

市政總署身爲大球場工程督導委員會成員之一，亦是採取被動的態度，既沒有積極地與文康廣播科跟進此事，也沒有把問題提交委員會處理。雖然市政局要到一九九二年七月才正式接納管理新大球場的責任，但在一九九二年一月政府建議重建大球場時，市政局事實上從未有表示原則上有任何異議，只要新大球場日後仍會繼續由該局負責管理。再者，市政總署以其在舊大球場的管理及使用方面所取得經驗及知識，應可以就任何行將會面對的問題，向大球場工程督導委員會提供寶貴的意見及事先加以提點。舉例來說，市政總署署長是清楚知道過往有關音樂會噪音問題的投訴。

環境保護署花了約兩個半月時間研究該份報告，而未有適當地優先處理此事。環境保護署亦未有提請當事決策科－文康廣播科注意此事。

本署認爲(a)點投訴是成立的。

(b)點投訴

新大球場於一九九四年三月十一日正式啓用後，首個半月合共舉辦了六次流行音樂會。每次音樂會均有預演綵排。這些音樂會所發出的聲浪全部均超逾下午五時至晚上十一時這段期間所容許的法定最高水平65分貝(A)。

在舉行這些音樂會前，溫布萊公司及市政局均應清楚知道大球場的消減噪音設施不足，但卻仍然容許有關機構舉辦這些流行音樂會。

因此，本署認爲(b)點投訴亦是成立的。鑑於市政局是有責任監督溫布萊公司在管理大球場方面的工作，故市政局應對此事負責。

(c)點投訴

在管理大球場方面，政府的立場是大球場應以商業原則經營，以確保該球場最低限度能做到財政自給。

一九九二年八月，政府與市政局就大球場的管理原則達成協議。影響大球場經營的主要原則爲：(a)該球場應以財政自給的形式經營；(b)假使出現任何虧損，虧損數額概由市政局承擔，市政局不會申請增加差餉以彌補這方面的虧損；及(c)經營大球場所得的盈餘會由市政局及政府攤分。

根據市政局與溫布萊公司於一九九三年一月簽訂的合約，該公司可收取：(a)一筆基本酬金，但如大球場出現虧損，市政局則毋須支付該筆酬金；及(b)一筆按純利遞增的獎金。合約並且訂明，如溫布萊公司未能舉辦雙方同意的既定次數的活動，或連續數年出現虧損，則市政局將有權終止管理合約。

就這點投訴而言，據本署觀察所得：

(a) 市政局及溫布萊公司均面對必須設法使大球場入超於支的壓力。對市政局而言，該局須負起所有財政責任，而按照市政總署的估計，如全面禁止在大球場舉辦流行音樂會，大球場或會陷入嚴重的財政困境。對溫布萊公司而言，該公司的盈利能力將直接決定其從管理大球場可得的回報。

(b) 財政自給的政策旨在確保大球場是以商業原則經營。由於衡量一間商業機構的成敗是以其盈利能力爲標準，而舉辦流行音樂會又是可賺取可觀收入的活動，故除非有其他同樣收入豐厚的項目可予取代，否則溫布萊公司很自然是會積極推動流行音樂會。這點從新大球場在啓用後一個半月內，已舉辦過六場音樂會，便可得見。

(c) 大球場原本是設計供多種用途使用，其中包括舉辦流行音樂會。因此，無論財政上是否自給均不會影響其原定用途。問題的要點是，大球場能否在不超逾法定噪音水平的情況下舉辦流行音樂會。假使大球場的設計能確保所產生的聲浪不會超逾法定限制，那麼財政自給的政策是完全沒有問題的。可惜的是，大球場的設計並未能做到這點。

因此，本署認爲，雖然市政局並非一定要藉出租大球場舉辦流行音樂會來賺取收入，但財政自給的政策確是對市政局及溫布萊公司構成壓力，促使他們出租大球場供舉辦流行音樂會之用。有鑑於此，(c)點投訴是部分成立的。

結論

總括而言，(a)點及(b)兩點投訴均告成立，而(c)點投訴則部分成立。由於這宗投訴的重點是(a)點，而該點投訴又告成立，故此本署認爲整體來說，這宗投訴是成立的。

整體觀察所得

身爲當事決策科及計劃倡議者的文康廣播科，未能察覺到政府各部門間需要有適當的協調和配合，特別是在大球場的最終使用者要到很後期才能確定的情況下。文康廣播科似乎未有積極地履行其身爲工程協調者的職責，亦未有指派某個部門負責執行這方面的工作。

即使沒有正式的工程協調者，假使有成立一個跨部門工作小組，以協助身爲大球場工程督導委員會這個掌握大權的委員會成員的文康廣播科及市政總署代表，問題的嚴重性亦應可減至最低。

文康廣播科、市政總署及建築署彼此之間缺乏適當的聯系，又未能清楚了解和認識本身的職責所在，使問題更趨嚴重。

本署深切瞭解馬會是希望盡可能在最短時間內完成這項工程。馬會的設計及管理方針／安排是否可取及合乎經濟效益，並不在這次調查範圍內，但這個速戰速決及由馬會主導的處事方式似乎促使政府退居次席，未有盡其應有的責任，在一開始時便適當及積極地跟進噪音問題。

觀乎大球場工程督導委員會的組織成員及處事程序，馬會很明顯是完全控制了這項工程。該委員會的主席是馬會董事，開會的法定人數三人中必須包括兩名馬會代表，而主席有權投決定性一票。由於大球場落成後便會移交政府，而且不論是否以財政自給或商業原則經營，歸根究底乃是一項公共設施，故此本署對政府在管理這項工程方面的處理手法，是有所保留。雖然馬會一開始便答應承擔整項工程費用，但值得注意的是，市政局最後亦須付出1.75億元的裝修費用。

建議

本署得悉，在大型公營部門建設及發展工程計劃方面，政府是有清楚訂定此等工程計劃所須遵行的環境影響評估程序。

本署因而建議行政當局應從這次事件所得的經驗汲取教訓。日後在處理公營部門／政府工程時，不論是否由政府撥資及管理，在籌劃工程方面，主要步驟應盡可能按照政府的既定程序行事，並應適當地協調各方面的工作。

申訴專員公署
檔案編號：OCAC 64/94
一九九五年三月